

Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales
N.º 18, septiembre 2015, pp. 159-183



Evaluación Ambiental Estratégica: una contribución a la sostenibilidad del desarrollo turístico

Strategic Environmental Assessment: a contribution to sustainability of tourism development

Rodrigo Alejandro Jiliberto Herrera

Economista, MSc en Desarrollo Económico, FLACSO Ecuador. Suficiencia Investigadora para la obtención del título de Doctor en Economía en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor asociado de Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de la Licenciatura en Economía de la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Diplomado Evaluación Ambiental Estratégica de Instrumento de Planificación Territorial, Universidad Central, Chile, Director Adjunto TAU, Consultor Ambiental S.L. España. rjiliberto@taugroup.com

Fecha de recepción: 27 de marzo de 2015

Fecha de aceptación: 13 de agosto de 2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.17141/letrasverdes.18.2015.1638>

Resumen

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se puede considerar en la actualidad una herramienta consolidada de la política ambiental a nivel internacional. El estado del arte demuestra que, a pesar de su creciente aplicación a escala internacional, algunos aspectos conceptuales en torno a esta herramienta siguen abiertos y condicionan en conjunto la práctica en EAE. Se sostiene aquí que en la raíz del problema está la falta de una identificación precisa del objeto de análisis diferencial de la EAE con respecto a su antecesora la EIA de proyectos. Se propone en este artículo una definición del objeto de análisis de la EAE y se facilita una aplicación práctica de ese nuevo objeto de análisis aplicado a las políticas de desarrollo turístico.

Palabras claves: Evaluación Ambiental Estratégica, planificación estratégica, sostenibilidad, desarrollo turístico, políticas de desarrollo turístico.

Abstract

The Strategic Environmental Assessment (SEA) is a consolidated environmental policy tool at international level. The state of the art shows that despite its increasing application at international level some conceptual aspects remain still open and condition its praxis. We argue here that the problem roots in the lack of a precise identification of the SEA's own object of analysis differentiated from the one of its predecessor, the environmental impact assessment of projects. We propose in this article a definition of the SEA specific object of analysis, and illustrate its application in the SEA of tourism development policies.

Keywords: strategic environmental assessment, strategic planning, sustainability, tourism development, tourism policy.

Introducción

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de políticas, planes y programas (PPP) se ha consolidado en las dos últimas décadas como una herramienta relevante de la política ambiental (Sadler et al., 2011). No obstante, su origen como un símil de la evaluación de impacto ambiental (EIA) de proyectos, aplicada a PPP, ha supuesto un lastre conceptual del que aún no se termina de liberar, condicionando fuertemente su aplicación y limitando su eficacia.

Por un lado, hay suficientes evidencias en el estado del arte que verifican que el paradigma positivista propio de la EIA de proyectos es disfuncional frente al tipo de decisión estratégica que son las PPP. Por otro lado, la reflexión teórica y conceptual propositiva no se ha quedado a la zaga. Ambas cosas parecen razones más que suficientes para avanzar en lo que en este artículo se entiende es el núcleo teórico duro a desarrollar; la definición de un objeto de análisis propio de la EAE.

En el artículo se hace inicialmente una breve reseña del dilema teórico en que se encuentra la EAE; a continuación se ilustra esta situación con la revisión de seis casos de EAEs aplicadas a políticas y planes de desarrollo turístico. Luego se desarrolla una propuesta de un objeto de análisis diferencial de la EAE, la cual se desarrolla en la EAE de las políticas y planes de desarrollo turístico. Este desarrollo visualiza la utilidad que pudiera tener la herramienta, así entendida, en la reorientación de las políticas de desarrollo turístico hacia modelos más sostenibles.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): un instrumento en evolución

Formalmente, la EAE se considera un instrumento de evaluación ambiental de políticas, planes y programas (PPP) cuya función es asegurar que en su formulación quede adecuadamente incorporada su dimensión ambiental (Sadler y Verheem, 1996).

Las razones en las cuales se fundamentó la necesidad de esta nueva herramienta de política ambiental son varias, pero tal como señala Bina: “El hecho de que la EIA (evaluación de impacto ambiental) no se aplicase a políticas, planes y programas fue la primera y continua siendo la razón más comúnmente citada para justificar la necesidad de la EAE” (Bina, 2003).

Los más de veinte años de desarrollo de la EAE han ido acompañado de un vigoroso debate sobre sus objetivos y razón de ser (Dalal-Clayton y Sadler, 2005; Verheem y Tonk, 2000). Debate que a la fecha aún no se puede dar por cerrado (Fundingsland Tetlow y Hanusch, 2012). En la raíz de esa discusión está sin duda el origen conceptual de la EAE como hija de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, que supuso que la práctica de EAE siguiera muy de cerca las metodologías de EIA (Therivel et al., 1992).

No obstante, no transcurrió mucho tiempo para que emergieran nuevas interpretaciones sobre los objetivos y metodologías que se debían aplicar a la evaluación ambiental de políticas planes y programas (Lobos y Partidario, 2014). En el centro de esos desarrollos se encuentra la escasa operatividad y rigurosidad metodológica de la supuesta estimación de impactos ambientales de decisiones tan complejas como las políticas, los

planes y los programas. Lo que parecía muy obvio, en la práctica se ha comprobado como un voluntarismo de muy difícil materialización. [1]

Tres reflexiones críticas se han consolidado en ese camino:

- La EAE, antes que una herramienta orientada a identificar impactos ambientales, debe ser un instrumento que ayude a mejorar integralmente de la toma de decisiones (Partidario, 2007; Dalkmann, Jiliberto y Bongardt, 2004; Jiliberto, 2002; Jiliberto, 2007; Caratti, Dalkmann y Jiliberto, 2004).
- La EAE tiene una escala estratégica que la diferencia sustantivamente de la EIA y, por tanto, requiere de otras aproximaciones (Partidario, 2007; Jiliberto, 2007).
- La EAE debe contribuir al desarrollo sostenible; no solo a la consideración de lo “ambiental” (Sadler et al., 2011).

Estas tendencias enfatizaron la idea de que la EAE debía poner en el centro de la evaluación el proceso de toma de decisión en su totalidad, en lugar de evaluar sólo sus resultados (Sheate et al., 2001; Dalkmann y Nilsson, 2001; Dalkmann, Jiliberto y Bongardt, 2004; Bina, 2007; Partidario, 2007b).

Con independencia de que la EAE tipo EIA siga constituyendo la práctica más común en EAE (Lobos y Partidario, 2014), estas consideraciones han terminado por generar una amplia corriente de opinión en la comunidad de EAE que reclama que esta se centre en la decisión, que tenga una naturaleza estratégica, lo que ha ido estableciendo un modelo alternativo que durante el último lustro ha concitado el interés científico y obligado a su re-conceptualización.

No obstante, el debate no se ha detenido ahí. La demanda de focalización de una EAE centrada en el proceso de decisión generó que académicos y practicantes de EAE tuviesen que internarse en el mundo de la teoría de la decisión y de las políticas públicas, que largamente ha identificado la ausencia de un modelo de toma de decisiones racional en materia de políticas públicas que avalase el intento racionalizador de toda EAE (Dalkmann y Nilsson, 2001; Jiliberto, 2010).

Según estas reflexiones, tanto el modelo de EAE basado en impactos ambientales, como el modelo centrado en el proceso de decisión, presuponen que el proceso de formulación de PPP tiene unas propiedades de racionalidad de las que carece; racionalidad sustantiva, en el sentido de adecuación de fines y medios; racionalidad procedimental, en el sentido de seguimiento de un conjunto racionalmente fundado de pasos; un sujeto racional, en el sentido de una entidad identificable que asume esas racionalidades (Wallington, Bina y Thissen, 2008; Banco Mundial, 2005; Kornov y Thissen, 2000). Esto ha puesto en discusión la supuesta racionalidad técnica del instrumento y obligado a encontrarle otros propósitos, de naturaleza más institucional (Jiliberto, 2011; Wallington, Bina y Thissen, 2008).

Experiencias singulares de EAE en la planificación del desarrollo turístico

En este contexto, caracterizado por la ausencia de un centro teórico y metodológico, la práctica de la EAE se ha caracterizado por una gran heterogeneidad, pudiéndose hallar tan variados formatos de aplicación casi como EAE realizadas.

Las EAE del sector turismo no han sido una excepción; lo confirma la revisión de un conjunto de experiencias de EAE asociadas a la planificación y el ordenamiento turístico, donde predomina la heterogeneidad metodológica y a la vez la insuficiente identificación del objeto analítico propio de la EAE.

Las políticas o planes de desarrollo turístico que aquí se han considerado para esta reflexión son:

- Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Turismo en México: Se trata de una EAE de un área de política pública antes que de una política, plan o programa en concreto. Metodológicamente, la EAE se orienta por la experiencia del Banco Mundial (BM), caracterizada por su enfoque institucional, y por ello estratégico (Banco Mundial, 2008).
- Evaluación Ambiental Estratégica Programa Nacional de Desarrollo del Turismo – PRODETUR NACIONAL– Rio de Janeiro: El PRODETUR Río de Janeiro constituye la materialización regional del Plan Nacional de Desarrollo

Turístico. La metodología de EAE propuesta es declaradamente estratégica (Gobierno del Estado de Río de Janeiro, 2011).

- Evaluación Ambiental Estratégica del Programa Nacional de Turismo 2006-2010 de la República de Bielorrusia: Se trata de un programa estándar de promoción de las actividades turísticas en el país. La metodología no responde en principio a ninguna orientación específica formalizada. No obstante, se puede caracterizar como una metodología de EAE que combina una EAE basada en objetivos, pues lleva a cabo una evaluación de coherencia de los objetivos del plan, con una EAE orientada a impactos, mediante una identificación lineal de impactos ambientales derivados de las actividades propuestas por el plan (Ministerio de Recursos Naturales y Protección Ambiental de Bielorrusia, 2005).
- Evaluación Ambiental Estratégica del Plan de Desarrollo Turístico de Fiji: Se trata de un programa estándar de promoción de las actividades turísticas en el país. Sin un reconocimiento explícito de la metodología de EAE, se trata de una guiada por objetivos; inicialmente se identifican los objetivos de sostenibilidad que debe alcanzar el desarrollo turístico para, a posteriori, valorar, de forma genérica y cualitativa, la medida en que la ejecución de las medidas propuestas por el plan o el desarrollo turístico que ellas implican supondría alcanzar los objetivos de sostenibilidad identificados (Levett y McNally, 2003).
- Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Turismo en Camboya: La EAE en este caso abarca tres niveles: la Ley nacional de turismo, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico, así como los planes desarrollo turístico de dos áreas específicas, la del noreste y el de la zona costera del sur. La metodología adoptada es ambigua; por un lado, entiende la EAE más como un proceso que como la generación de un informe con las consecuencias de un plan, pero, por el otro lado, su centro metodológico consiste en identificar de forma relativa los impactos o consecuencias ambientales de las decisiones. En términos prácticos, no obstante, la metodología de EAE es poco sistemática, tratándose en general de un conjunto de descripciones del sector turismo, del ambiente y de las condiciones económicas y sociales del país, o de los prospectos de desarrollo

turístico, cuyo encaje metodológico mutuo no es explicitado (Asian Development Bank, 2009).

- Evaluación Ambiental Estratégica del desarrollo turismo en la provincia de Guizhou, China: Se trata de un plan estándar para el desarrollo turístico provincial. Metodológicamente, la EAE declara una aproximación estratégica y orientada a la decisión. No obstante, sigue una metodología más propia de una EAE tipo EIA, pero a una escala más estratégica y cualitativa. Aunque su objetivo declarado es evaluar los impactos, de facto identifica de forma agregada y cualitativa los riesgos que implican incentivar una tipología genérica de actividades turísticas y sus infraestructuras (ERM, 2007).

Del análisis de estas EAE es posible concluir un conjunto relevante de consideraciones. La EAE es una herramienta versátil capaz de adaptarse a políticas públicas de muy diversa naturaleza. El análisis permite confirmar la diversidad y dispersión metodológica en materia de EAE comentada al inicio de este artículo. Aunque lo que prima, antes que apuestas metodológicas enfrentadas, es una cierta inconsistencia metodológica. [2] Lo que no impide que cada una pueda contribuir a la mejora ambiental de la decisión, aunque de forma sub óptima.

Por otro lado, se verifica una incongruencia entre los objetivos y propósitos declarados en algunas EAE. Se declara como propósito, por ejemplo, evaluar impactos de políticas, planes y programas; no obstante, aquello que efectivamente llegan a establecer está lejos de ese objetivo (caso de Bielorusia, por ejemplo). En general, el resultado de las evaluaciones está metodológicamente muy distante de poder ser calificado como la estimación de un impacto, tratándose, en general, de la identificación de amenazas, o riesgos genéricos, cualitativamente evaluados, que no emergen de una función causa-efecto o dosis-respuesta bien especificada, sino de una valoración experta genérica que relaciona alguna propuesta, iniciativa o líneas genéricamente con un efecto igualmente genérico. [3]

Igualmente se comprueba una inconsistencia extendida en las EAE que declaran perseguir objetivos estratégicos, pues, en general, aplican herramientas analíticas propias de la evaluación de impacto de proyecto, siguiendo miméticamente la vía de

definir algo similar a una línea base, identificando indicadores extraídos de la anterior y valorando el efecto de las propuestas de política en esos indicadores uno a uno, es decir, linealmente (caso de China), no disponen de herramientas propias del objeto que pretenden evaluar.

Finalmente, se constata una débil congruencia fáctica entre las diversas tareas que se llevan cabo en cada EAE. Como no se dispone de una metodología del todo coherente, la EAE tiende a materializarse en un conjunto de pasos cuyas ligazones lógicas no son comprensibles a primera vista (el caso de Camboya es un buen ejemplo). Por una parte, en general, se llevan a cabo tareas más propias de una evaluación de impacto ambiental de proyecto (línea base, estimación lineal de efectos, etc.). Pero, como ello no genera una evidencia indiscutible sobre posibles impactos del plan, entonces se añaden a las tareas de evaluación de impacto otras de carácter más propias del análisis de políticas, de revisión del marco legal, de otras políticas, de identificación de criterios de política, de sostenibilidad, entre otros, sin ninguna ligazón metodológica razonable. En ocasiones se añaden otras tareas sin ningún encaje metodológico estricto, pero que ayudan a dar a la evaluación un marchamo cuantitativo, con análisis de escenarios, entre otros, que no siempre son utilizados fructíferamente (caso de Bielorrusia).

Las conclusiones de la revisión de la experiencia en EAE del sector turismo ratifican la heterogeneidad conceptual y metodológica referida en el apartado anterior. Esta heterogeneidad tiene su raíz en la ausencia de la definición taxativa y consistente del objeto de análisis de una EAE, alternativo a aquel de los hipotéticos impactos ambientales. Sin esa definición es irremediable que la praxis de la EAE este dominada por variadas y eclécticas aproximaciones metodológicas, que dependerán del particular saber hacer del evaluador antes que de una conceptualización coherente del propósito analítico de una EAE.

Para avanzar en la delimitación de ese objeto de análisis propio de la EAE es imprescindible la identificación precisa del objeto de análisis de la EAE, independiente del que se da por entendido es el de una evaluación de proyecto; la identificación de sus impactos ambientales.

La dimensión ambiental de la planificación del desarrollo turístico

Desde las perspectivas más actuales de EAE, incorporar la dimensión ambiental a una política, plan o programa se logra en primer lugar, no sólo centrándose en los efectos, sino interviniendo a lo largo del proceso de decisión, influyendo en la definición de objetivos, en el diseño de alternativas estratégicas y operativas, y en su proceso de selección (Gómez Orea, Gómez Villarino y Gómez Villarino, 2014; Partidario, 2007).

No obstante, para intervenir desde una perspectiva socioambiental en cualquiera de esas instancias es importante definir qué es lo que se desea que ellas incorporen sustantivamente.

Tradicionalmente se entendió que la EAE debía identificar los impactos ambientales fácticos a que darían lugar las actividades turísticas facilitadas por un plan de desarrollo turístico, para así valorar si esos impactos eran tolerables o intolerables, obligando a modificar si fuese el caso el plan. Así, los impactos ambientales se han entendido fácticamente como el objeto de análisis de la EAE.

La práctica y la literatura han puesto en evidencia la limitada capacidad de los modelos mediante los cuales se intentan estimar los supuestos impactos de las propuestas estratégicas de planes y programas para generar una información razonablemente cierta. De facto, la predicción de impactos es una práctica en retroceso cuya debilidad está documentada en las revisiones a las prácticas de EAE (Bina, 2008; Comisión Europea, 2009), o bien no es considerada como el aspecto más fructífero de la EAE aunque debía ser considerada en su núcleo duro (Comisión Europea, 2009) o bien parece estar matizada de inconvenientes (Environmental Protection Agency, 2012).

Esto no es extraño; dicha aproximación supone un modelo abajo-arriba capaz de cruzar variables descriptivas del medio (agua, biodiversidad, suelo, etc.) con un conjunto de vectores de impactos de una actividad, por ejemplo la turística, en el territorio en un período largo de tiempo, a veces de hasta 25 años. Para luego estimar, a partir de ese cruce, el impacto que las actividades generarían en el ambiente, a partir de una escala muy baja de detalle de la naturaleza misma de las decisiones evaluadas.

El problema de esta aproximación es que no es posible determinar ninguna probabilidad de los impactos así estimados. No es posible afirmar con ningún grado de certeza que los impactos o efectos estimados no puedan, en los hechos, ser lo contrario de lo estimado. Se podría incurrir, al mismo tiempo, en una infra protección de los valores ambientales, como en un detrimento arbitrario de los valores económicos y sociales.

Esto sería una razón suficiente para no adoptar un modelo de este tipo, pero el problema más relevante es que el problema ambiental y social que implica cualquier decisión estratégica de promoción del desarrollo turístico no tiene que ver exclusivamente con los posibles impactos fácticos ambientales y sociales que puedan generar las actividades turísticas, singularmente consideradas, ni con la suma de ellos. Basta para ilustrar esto, puntualizar los efectos ambientales del desarrollo turístico identificados en la EAE del sector turismo en México (Banco Mundial, 2008: 60):

- Origen a la formación de dos ciudades alternas: la planeada y la no concebida no integrada dentro de una planificación urbana.
- Aumento en la demanda de infraestructura técnica local (transporte, agua potable, recolección y tratamiento de aguas residuales, eliminación de residuos sólidos, entre otros) y de otro tipo de servicios públicos.
- Atracción de nuevos residentes a las zonas costeras, a menudo transformando los patrones culturales y de actividades.
- Degradación de recursos históricos culturales debido a su aprovechamiento no sólo por el público nacional sino también en grandes cantidades por el público internacional.
- Competencia por el uso de recursos, especialmente con los asentamientos humanos, la agricultura y la pesca.
- Adicional presión turística para el desarrollo de las zonas costeras.
- Tendencia hacia la urbanización de costas enteras debido a búsqueda de zonas “vírgenes”.
- Especulación en el precio de la tierra, lo que ocasiona conflictos con otros sectores (como las pesquerías y la agricultura).

- El turismo recreativo, que incluye varias actividades deportivas y una gran infraestructura de complejos hoteleros, tiene más potencial para degradar los ecosistemas frágiles.
- Sobreexplotación de recursos como la langosta en zonas costeras del Caribe, y del agua dulce en los desarrollos turísticos de Baja California Sur.
- Desplazamiento de cultura local, sustituyéndola con una orientación hacia modernos estilos de vida y nuevos sistemas de valores.
- Riesgo de desaparición de sitios de alimentación, refugio, reproducción y crianza de especies de fauna, como pueden ser los manglares, las playas, los riscos o arrecifes.
- Alteraciones a la geoforma, a la línea costera y al patrón de corrientes, como son los casos de marinas, dársenas, escolleras, diques y rompeolas debido a diversas infraestructuras.
- Incremento de ingresos no necesariamente distribuidos equitativamente, ni alcanzan a todos los habitantes de la región.

Como evidencia esta lista de problemas ambientales, ellos no son generados por actividades turísticas singulares, sino que constituyen el resultado de un patrón de desarrollo turístico, que provoca que aunque cada una de ellas no se pueda entender como responsable, en conjunto generen un efecto ambiental, social, territorial o económico agregado no deseado.

En este sentido, los problemas ambientales son, más que el efecto de actividades turísticas singulares, de un modelo de implantación del turismo en el territorio. Ese modelo está constituido por muchos factores, los que no tienen que ver centralmente con la eficacia ambiental de las actividades turísticas singularmente consideradas.

El efecto ambiental, social, territorial, económico e institucional del desarrollo del turismo en el territorio es el resultado de un proceso complejo, de naturaleza sistémica, en el cual un conjunto de dinámicas, compuestas por los elementos enunciados en la lista anterior, como otros de naturaleza institucional y política, se alimentan y realimentan, dando lugar sistemáticamente a algunas producciones que caracterizan al

sistema de ocupación del territorio por la actividad turística, es decir, caracterizan el perfil de sostenibilidad del modelo turístico a que se ha dado lugar.

De esta forma, la dimensión ambiental y social de la implantación de la actividad turística en el territorio es un objeto analítico a construir. Justamente, la función del diagnóstico ambiental estratégico en un proceso de EAE consiste en describir y valorar “el patrón estructural de relaciones causales entre los elementos relevantes del objeto de política que determina y explica el estado actual de los efectos o problemas ambientales que se generan en ese ámbito de decisión como un todo” (Jiliberto et al., 2012: 111).

Lo relevante para la EAE es que el proceso de construcción de un plan de desarrollo turístico describa y entienda el patrón estructural que explica las posibles externalidades ambientales, sociales, económicas y territoriales del modelo turístico para que tenga en cuenta esta realidad durante toda su construcción. Ese patrón debería constituir, por tanto, el objeto de análisis de una EAE.

Dada la naturaleza de los análisis propios de una EAE, no se trata de identificar impactos lineales de actividades, sino más bien riesgos estratégicos de modelos o apuestas (políticas) de desarrollo turístico. Esto implica que la EAE debiera responder sustantivamente a preguntas tales como ¿Cuál es el riesgo de que la alternativa A del plan de desarrollo turístico, sea cual fuere esta, implique un empeoramiento de las dinámicas del patrón actual de desarrollo del turismo? Esa es la dimensión ambiental a tener en cuenta en un proceso de EAE del sector. La que debe servir no sólo para evaluar las opciones que genera una política o plan, sino para ayudar a construirlas.

El objeto de análisis de una EAE requiere, por tanto, ser construida *ex novo* para cada decisión evaluada. El instrumental descriptivo necesario para abordar esta tarea es de una naturaleza distinta del utilizado en los procesos de EIA.

La dimensión ambiental del desarrollo turístico de la Isla de Barú, Cartagena-Colombia

A efectos de ilustrar la construcción la dimensión ambiental estratégica de una decisión estratégica, se presenta a continuación la Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas,

Planes y Programas de Turismo en la Zona de Barú, Distrito Turístico de Cartagena de Indias, Colombia (MAVDT, 2010).

La denominada Isla de Barú es una península convertida en una isla artificial a causa de un canal de navegación, el Canal del Dique. Tiene una superficie de aproximadamente 7.200 hectáreas, está poblada por unos 7.800 habitantes, y se sitúa muy próxima a la ciudad y zona turística de la ciudad de Cartagena de Indias en Colombia.

Se trata de una isla caracterizada por un significativo grado de sensibilidad ambiental, tanto en su zona continental, que dispone de significativos manglares, de flora y fauna singular, como es su zona costera, que posee significativas riquezas coralinas, de flora y fauna marina, lo que ha supuesto que sus aguas estén íntegramente protegidas por dos figuras distintas de protección ambiental (el Área Marina Protegida de los Archipiélagos Nuestra Señora del Rosario y de San Bernardo y un Área Marina Protegida).

Barú es también un sistema rural frágil desde un punto de vista social, con poblaciones empobrecidas, con bajos niveles de renta, subempleo y deficientes estándares en servicios de educación y salud.

Dispone, por otra parte, de una muy débil estructuración territorial y una frágil economía, caracterizada por altos niveles de informalidad, en torno a actividades agrícolas y pesqueras y crecientemente turísticas, muchas de carácter artesanal.

Producto de la cercanía del centro turístico cartagenero, así como la saturación del mismo, la Isla de Barú está sufriendo una creciente presión de desarrollo turístico. En la actualidad muchas de sus playas constituyen un destino diario para turistas que disfrutan de los atractivos que la Isla les ofrece.

La Isla está sufriendo un proceso de ocupación desordenada de viviendas para segunda residencia que está dando lugar a afecciones ambientales y territoriales que ya son fácilmente perceptibles. Más preocupante es el hecho de que por sus características actuales de baja ocupación y escasa, aunque desordenada, urbanización, Barú está siendo considerada como destino para megaproyectos turísticos, algunos de los cuales son incentivados por la propia Secretaria de Turismo.

Este conjunto de situaciones hizo que el entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) del país se interesara por llevar a cabo una EAE del desarrollo turístico en la Isla, que ayudara a definir un modelo de desarrollo sostenible del turismo para la misma.

A efectos de definir el modelo de desarrollo turístico que resultaba sostenible para la Isla de Barú, se procedió de forma similar a una EAE estratégica orientada a la decisión y a realizar para esos efectos un diagnóstico ambiental estratégico del desarrollo turístico de Barú. Este diagnóstico ambiental del desarrollo turístico en la Isla pretende generar una descripción del “patrón estructural” que hace que recurrentemente el desarrollo turístico en la Isla presente las disfunciones ambientales, sociales o territoriales que le caracterizan. Para estos efectos se adoptó una descripción sistémica de lo que se denominó el Sistema de la Sostenibilidad Turística de Barú (SST).

A efectos metodológicos, el SST es un intento de comprender la sostenibilidad del desarrollo turístico de la Isla de Barú como un sistema. Es decir, entenderla como una entidad que se reproduce a sí misma; esto es, la descripción de la estructura que explica que las cosas se den recurrentemente de la forma en que se dan.

Metodológicamente la elaboración del SST supuso a grandes rasgos los siguientes pasos metodológicos. Se llevó a cabo un diagnóstico focalizado o rápido y se identificaron y validaron participativamente temas claves. Esta actividad consistió en la realización de un diagnóstico focalizado de cada una de esas áreas relevantes para una mirada de sostenibilidad del desarrollo turístico, ambiental, sectorial turística, social, económica, territorial, institucional, con base en información secundaria para, a continuación, definir los temas que emergen como los más relevantes en cada una de esas diversas áreas temáticas. Estos temas claves se validaron a continuación en un proceso participativo. Se identificaron las relaciones mutuas entre los temas claves identificados, lo que supone en poner en relación los temas claves unos con otros y establecer posibles relaciones causales uno a uno. Se elaboran los mapas sistémicos del SST, mediante la construcción de un mapa cognitivo que recoge todas las relaciones que identificadas entre los diversos temas claves, hasta configurar un relato o discurso explicativo

coherente del estado de cosas en el desarrollo turístico en la Isla, en una lógica sistémica.

El sistema de la sostenibilidad turística de Barú

El primer paso en la construcción del SST son los temas claves definidos que se recogen en la Tabla 1.

Tabla 1

Listado de temas claves de la sostenibilidad turística de Barú

Ámbito	Tema
Economía	Predominio economía informal
	Economía dependiente de Recursos Naturales
	Incremento significativo de las actividades turísticas
	Baja capacitación capital humano
	Desarrollo turístico desordenado y desintegrado, de bajo valor añadido e inversión
	Conflictos en tenencia de tierra
Turismo	Creciente presión sobre la isla para crear nuevos espacios turísticos
	Creación de espacios turísticos desordenados y de baja calidad
Territorial	Estructura territorial desintegrada
	Limitaciones normativas a desarrollo territorial
Ambiental	Territorio ambientalmente rico y frágil
	Significativa presión y deterioro del medio ambiente
Social/Institucional	Población con bajos niveles de renta y calidad de vida
	Infradotación de servicios públicos
	Débil presencia institucional
	Desarrollo incipiente de la sociedad civil
	Riesgo migratorio

Fuente: MAVDT (2010).

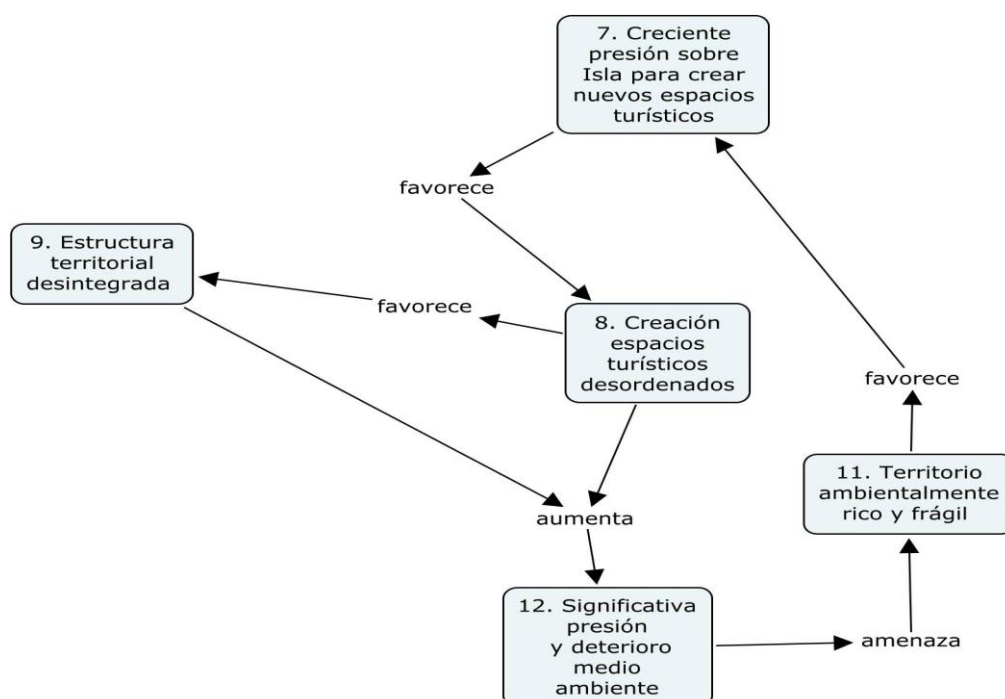
A partir de los temas claves se procedió a construir del modelo del SST, proceso que parcialmente pudo haber ocurrido paso a paso, por ejemplo, estableciendo inicialmente un conjunto de relaciones, como la que se refleja en la Figura 1.

Una lectura inmediata de la Figura 1 es múltiple. Por un lado, la urgencia del desarrollo turístico en Barú tiende a generar espacios turísticos desordenados que presionan al medio ambiente, lo que a su vez deteriora la calidad de un medio ambiente frágil, y que es, por su lado, un desincentivo para la presión turística. De la misma forma, la generación de espacios turísticos desordenados incentiva la desestructuración territorial,

lo que redundará también en más presión ambiental. Esto genera un bucle sistémico del desarrollo turístico de la Isla de Barú que, como se ve, puede incorporar un elemento compensador, pues el deterioro de la calidad ambiental puede dejar de constituir un incentivo para la presión turística, pero con la desventaja de haber dejado un sistema totalmente desestructurado.

Figura 1

Elementos del SST



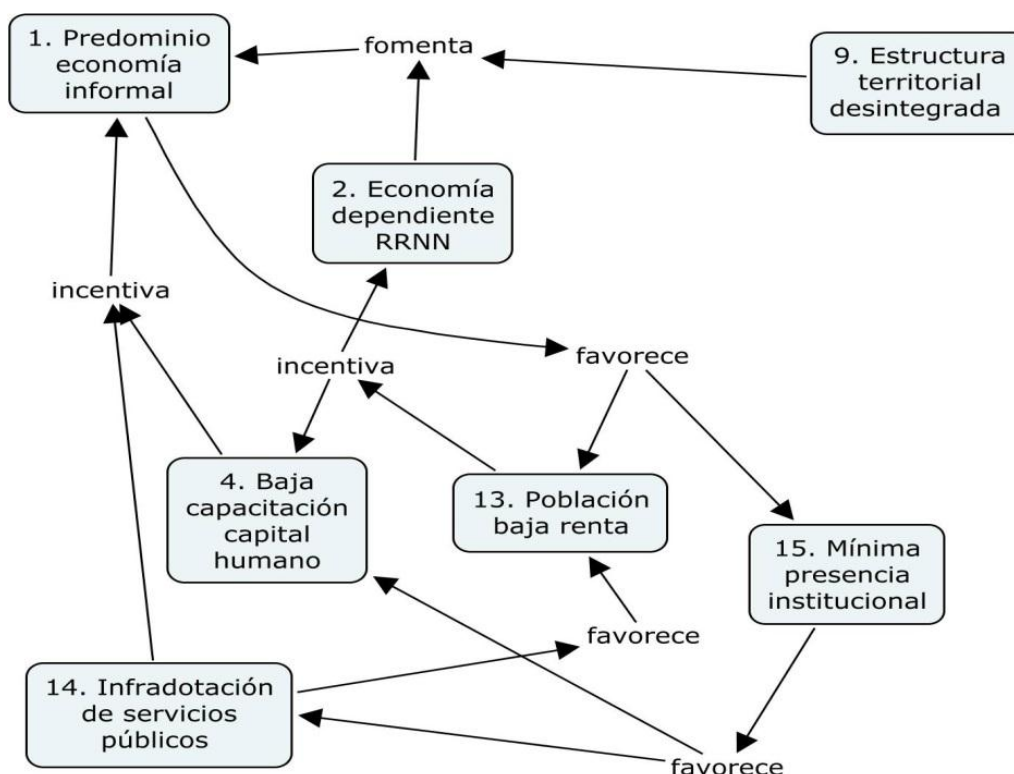
Fuente: MAVDT (2010).

Un siguiente paso en la construcción del modelo del SST se refleja en la Figura 2; nuevamente una lectura inmediata puede ser amplia. Por una parte, la estructura territorial desintegrada que se analizó en la ilustración anterior, que fomentaba la generación desordenada de espacios turísticos, tiene otras consecuencias: fomenta la economía informal, la que es incentivada por la una actividad económica dependiente de los recursos naturales naturaleza, así como por la baja capacitación del capital humano, elementos estimulados por los bajos niveles de renta. Por su parte, la economía informal favorece los bajos niveles de renta de la población y la mínima presencia institucional, factor este que favorece la infradotación de servicios públicos y la baja

capacitación del capital humano, elementos que realimentan la economía informal. Finalmente, se obtiene, entonces, otro bucle asociado a la reproducción de un sistema económico subdesarrollado y con pocas capacidades para satisfacer las necesidades de la población, asociado muy estrechamente con el desarrollo turístico.

Figura 2

Elementos del SST



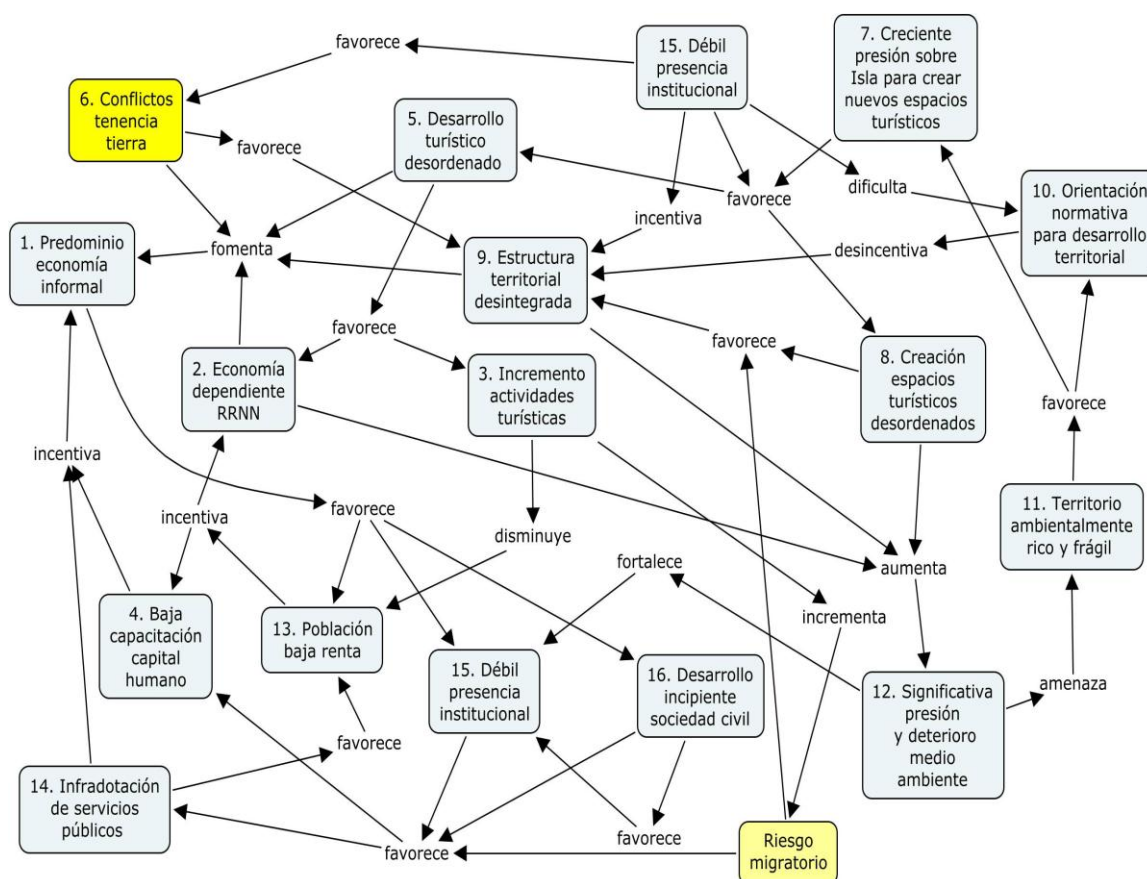
Fuente: MAVDT (2010).

Finalmente, este proceso dio lugar a un sistema explicativo complejo recogido en la Figura 3. El SST constituye una explicación compleja e integrada de elementos que dan lugar de forma sistemática al actual desarrollo turístico en la Isla de Barú. Describe lo que se puede denominar el “modelo de desarrollo del turismo en la Isla” desde una perspectiva de la sostenibilidad. Esta descripción puede constituirse en el centro de la EAE y responder de forma racional preguntas tales como: ¿contribuyen las propuestas de desarrollo turístico del plan a modificar el patrón de insostenibilidad actual? o ¿hacia qué modelo de desarrollo turístico debe avanzar la Isla para superar sus disfuncionalidades de sostenibilidad?

Esta descripción estratégica de la dimensión ambiental de la planificación turística facilita una discusión sobre las opciones de política turística y sobre los modelos de desarrollo, antes que sobre los efectos lineales últimos que estos modelos pueden llegar a producir; y con ello se inserta en el núcleo de la toma de decisión estratégica.

Figura 3

Modelo del Sistema de la Sostenibilidad del Turismo en la Isla de Barú



Fuente: MAVDT (2010).

No merece la pena una transcripción completa de la lectura a que puede dar lugar la Figura 3. No obstante, es útil sintetizar las principales producciones (o dinámicas) del SST. El SST consolida una economía informal y escasamente competitiva. Por otro lado, refuerza el bajo nivel de calidad de vida de sus habitantes –tensiones sociales. Implica un significativo deterioro del medio ambiente y del riesgo para los espacios protegidos circundantes. El SST fomenta una creciente desintegración territorial. Finalmente promueve una creciente debilidad de las instituciones como gestores del desarrollo.

Las principales causas detrás de estas producciones se sintetizan a continuación. Por un lado, se trata de un sistema incapaz de asimilar y aprovechar una influencia/presión de desarrollo exógena de esta naturaleza, que está caracterizado por un medio natural rico, particularmente sensible y vulnerable. La economía del SST es incapaz de transformar las oportunidades derivadas de las dinámicas de desarrollo turístico en beneficios para los agentes económicos locales, ni generar dinámicas endógenas. La institucionalidad que caracteriza al SST es incapaz de controlar los procesos de desarrollo territorial, urbano, ambiental y social; y de crear infraestructuras para aprovechar las oportunidades. Las infraestructuras y servicios sociales de que dispone el SST imposibilitan la generación de un capital humano competitivo. Finalmente el territorio del SST está escasamente articulado como para asimilar modificaciones territoriales masivas y generar un territorio competitivo.

Esto permite identificar las delimitantes del SST, o las limitantes para pensar en futuros desarrollos turísticos de la Isla. En primer lugar, se comprueba la limitada capacidad del sistema de sostenibilidad del turismo de Barú para asimilar de forma beneficiosa presiones exógenas de desarrollo. En segundo lugar, se pueden constatar las limitadas capacidades institucionales para controlar los procesos territoriales, ambientales, sociales y económicos que puedan desatar el incentivo a la actividad turística en Barú. En tercer lugar, está la limitada capacidad de la población local para participar en los beneficios de los procesos de desarrollo turísticos.

En cuarto lugar, la economía local tiene limitaciones para diversificarse e integrarse en proceso de desarrollo económico intensivos en capital o conocimiento, así como una escasa capacidad de innovación de la economía local, que la hace extremadamente dependiente de su base de recursos. En quinto lugar, la estructura territorial tiene limitadas capacidades para asimilar procesos de modificaciones masivas de usos de suelo. En sexto lugar, la alta sensibilidad y valor natural del territorio tiene una limitada capacidad para asimilar presiones derivadas de los usos turísticos. Finalmente, la clasificación normativa de usos del suelo actual en Barú es una limitante de carácter institucional.

Esta descripción de la dimensión ambiental, estratégica, del desarrollo turístico de Barú tiene varias funciones en un proceso de EAE. En primer lugar, ayuda a identificar las opciones de desarrollo turístico y sus objetivos más operativos. En segundo lugar, ayuda a evaluar las opciones que cualquier política o plan pretenda poner en marcha, pues permite valorar cómo afecta esa propuesta de política al SST, e identificar así los riesgos estratégicos que ella implica.

En este caso, a diferencia de los modelos de impacto aplicados en EAE, no se trata de establecer la mera posibilidad de que un daño suceda, se trata de la constatación fáctica de que la propuesta implica un empeoramiento o una mejora del patrón estructural del desarrollo turístico de la Isla. Es decir, se trata de la constatación del efecto de una opción de política en un patrón estructural, conceptualmente definido; por tanto, se trata de un riesgo como tal y, por su naturaleza, de un riesgo estratégico, no fáctico.

Conclusiones

La EAE se puede considerar en la actualidad una herramienta consolidada de la política ambiental (Sadler et al., 2011). El estado del arte demuestra que, a pesar de su creciente aplicación a escala internacional, algunos aspectos conceptuales en torno a esta herramienta siguen abiertos y condicionan el conjunto la práctica en EAE. Uno elemento central es el fracaso, ampliamente documentado en el estado del arte, de la aplicación del paradigma positivista propio de la EIA de proyectos aplicado a la evaluación ambiental de decisiones estratégicas como son las PPP.

Esto ha dado lugar a un debate conceptual, aun no finalizado, que ha tenido tres momentos. Un primer momento en el que se pensó que miméticamente la EAE se podía fundar en los mismos conceptos y metodologías de la EIA de proyectos, donde el esfuerzo metodológico central radica en la identificación y valoración de impactos ambientales. Un segundo momento, en que se enfatiza un cambio paradigmático que apuesta por focalizar la EAE en el proceso de decisión antes que en los impactos ambientales de las PPP. Y un tercer momento, el cual está en desarrollo, en el que se enfatiza la naturaleza más bien institucional antes que técnica del instrumento de evaluación poniendo el acento en los aspectos de diálogo relativo a la incorporación de la dimensión ambiental en decisiones estratégicas.

Esta heterogeneidad conceptual y metodológica no ha impedido una extensa práctica de EAE en varios ámbitos de política pública, como se ha comprobado en este artículo en el caso del desarrollo turístico. Esta práctica confirma la diversidad y en ocasiones inconsistencia metodológica reinante, a la vez que demuestra la pertinencia del instrumento como mecanismo para promover la sostenibilidad de las decisiones de política pública.

Se sostiene que superar las contradicciones conceptuales y metodológicas de la EAE requiere una revisión profunda del objeto de análisis de esta evaluación por el contrario de la que es usual en la EIA de proyectos, a saber, los impactos ambientales.

Como evidencian los casos estudiados, los problemas ambientales del desarrollo turístico no son generados por actividades turísticas singulares, sino que constituyen el resultado de un patrón de desarrollo, que provoca que aunque cada una de ellas no se pueda entender como responsable, en conjunto generen un efecto ambiental, social, territorial o económico agregado no deseado.

Justamente, la función del diagnóstico ambiental estratégico en un proceso de EAE consiste en describir y valorar “el patrón estructural de relaciones causales entre los elementos relevantes del objeto de política (desarrollo turístico en este caso) que determina y explica el estado actual de los efectos o problemas ambientales que se generan en ese ámbito de decisión como un todo” (Jiliberto et al., 2012: 111).

Se propone, por tanto, en este artículo una nueva definición del objeto de análisis de la EAE, la que se ha explicado a un caso de política de desarrollo turístico en Colombia.

En última instancia, se postula que la EAE es una herramienta para poner en discusión, de forma sistemática y participativa, la sostenibilidad de los modelos de desarrollo sectorial que las políticas, planes y programas propugnan de facto. En este sentido, la EAE se entiende como una herramienta para internalizar la dimensión ambiental y de sostenibilidad en los modelos de desarrollo turístico, entre otros. Esto no es de extrañar, pues esa ha sido recurrentemente la *raison d'être* argüida de la evaluación ambiental como tal.

Notas

[1] Sheate et al., (2001) argumenta, incluso, que “la herencia de la EIA en la EAE ha actuado como una restricción importante al desarrollo de metodologías apropiadas de EAE, debido a que ha enfocado el objetivo de análisis en los impactos ambientales y por ende en los detalles técnicos de la evaluación”.

[2] Las conclusiones que acá se extraen, en términos de la práctica de EAE, convergen con las obtenidas en la extensa revisión realizada por Lobos y Partidario (Lobos y Partidario, 2014) en el sentido en que, el claro predominio de una práctica de EAE tipo EIA por ellos identificado, como se constata en la presente revisión, y en otra investigación relacionada con la EAE aplicada al sector minero (Jiliberto, 2014), se trata más bien de una formal adhesión al paradigma de impacto, pero en los hechos los estudios de EAE distan de ser una totalidad coherente y consistente con esa declaración. Se trata más bien del desarrollo de una secuencia muy ecléctica de pasos metodológicos y de herramientas técnicas que distan mucho de estar apegadas al paradigma convencional de impacto, y a ninguno en general.

[3] En el entendido que estimar un impacto supone el establecimiento de un efecto “cierto”, o comprobado de una actividad en un medio, no el establecimiento de su mera plausibilidad.

Referencias citadas

- Asian Development Bank (2009). *Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Turismo en Camboya*. Manila: Asian Development Bank.
- Banco Mundial (2005). *Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation. Lessons from Policy-Based SEA*. Washington: Environment Department, Environmentally and Socially Sustainable Development Vice-presidency/Banco Mundial.

- Banco Mundial (2008). *Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Turismo en México*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial.
- Bina, Olivia (2007). "A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment". *Environmental Impact Assessment Review*, 27, pp. 585-606.
- Bina, Olivia (2008). "Strategic Environmental Assessment". En Jordan, Andrew y Andrea Lenschow (Eds.) *Innovation in Environmental Policy? Integrating environment for sustainability*. Cheltenham-UK: Edward Edgar Publishing Ltd.
- Bina, Olivia (2003). *Re-conceptualising Strategic Environmental Assessment: theoretical overview and case study from Chile*. Disertación doctoral. Cambridge: University of Cambridge.
- Caratti, Pietro, Holguer Dalkmann y Rodrigo Jiliberto (Eds.) (2004). *Analyzing Strategic Environmental Assessment: Towards better decision-making*. Cheltenham-UK: Edward Edgar Publishing Ltd.
- Comisión Europea (2009). "Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de Regiones sobre la aplicación y efectividad de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica" (Directiva 2001/42/CE). Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52009DC0469> (visitado el 25.10.2014).
- Dalal-Clayton, Barry y Barry Sadler (2005). *Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook & Reference Guide to International Experience*. Londres: Earthscan OCDE UNEP IIED.
- Dalkmann Holguer y Mans Nilsson (2001). "Decision-making and strategic environmental assessment". *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* volume (3), pp 305-327.
- Dalkmann, Holguer, Rodrigo Jiliberto y Daniel Bongardt (2004). "Analytical Strategic Environmental Assessment (ANSEA), Developing a New Approach to SEA". *Environmental Impact Assessment Review*, volume 24, pp. 385-402.
- Environmental Protection Agency (2012). *Review of Effectiveness of SEA in Ireland*. Wexford, Ireland: Environmental Protection Agency Ireland.
- ERM (2007). "Strategic Environmental Assessment Study: Tourism Development in the Province of Guizhou, China". Disponible en http://siteresources.worldbank.org/INTEAPREGTOPENVIRONMENT/Resource/Guizhou_SEA_FINAL.pdf (visitado el 25.09.2014).

- Fundingsland Tetlow, Monica y Marie Hanusch (2012). "Strategic environmental assessment: the state of the Art". *Impact Assessment and Project Appraisal* 30:1, pp. 15-24.
- Gobierno del Estado de Río de Janeiro (2011). "Evaluación Ambiental Estratégica del Programa Nacional de Desarrollo Turístico – PRODETUR Nacional - Estado de Rio de Janeiro". Disponible en <http://www.prodetur.rj.gov.br/arquivos/avaliacao/RelatorioElaboracao-serra.pdf> (visitado el 28.08.2014).
- Gómez Orea, Domingo, Mauricio Gómez Villarino y Alejandro Gómez Villarino (2014). *Evaluación Ambiental Estratégica. Una herramienta para incorporar el medio ambiente en la formulación de políticas planes y programas*. Madrid: Mundiprensa.
- Jiliberto, Rodrigo (2010). "La contribución de la evaluación ambiental estratégica a la gobernabilidad de las políticas de transporte". En *The future for Interurban Passanger Transport*, Paris: OCDE.
- Jiliberto, Rodrigo (2002). "Decision related Environment Values as object of analysis of Strategic Environment Assessment". *Impact Assessment and Project Appraisal* (IAPA). Volume 20, number 1, pp. 61-70.
- Jiliberto, Rodrigo, M. Alvarez, L. Losarcos, D. Ávila y J. Vázquez (2012). *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para Instrumentos de Planificación Territorial*. Santiago, Chile: Ministerio de Medio Ambiente de Chile. Disponible en <http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-article-52951.html> (visitado el 25.02.2013).
- Jiliberto, Rodrigo (2007). "The need to transform the environmental assessment paradigm". *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*. Vol.9 N° 2. pp.1-24.
- Jiliberto, Rodrigo (2011). "Recognizing the institutional dimension of strategic environmental assessment". *Impact Assessment and Project Appraisal*, 29(2), pp 133-140.
- Jiliberto, Rodrigo (2014). "El papel de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ordenamiento de la Actividad Minera". En Benavides J. (Comp.) *Insumos para el Plan Nacional de Ordenamiento Minero*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Kornov, Lone y Will Thissen (2000). "Rationality in decision- and policy-making: implications for strategic environmental assessment". En *Impact Assessment and Project Appraisal*, Volumen 18, number 3, pp. 191-200.
- Levett, Roger y Richard McNally (2003). "A Strategic Environmental Assessment of Fiji's Tourism Development Plan. World Wild Found". Disponible en

http://api.commissierner.nl/docs/os/sea/casestudies/fiji_tourism_development_plan_0305_wwf.pdf (Visitado el 25-08-2014).

- Lobos, Victor y María Partidario (2014). "Theory versus practice in Strategic Environmental Assessment (SEA)". *Environmental Impact Assessment Review* 48, pp. 34–46.
- MAVDT (Ministerio el Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial) (2010). "Evaluación Ambiental Estratégica de Políticas, Planes y Programas de Turismo en la Zona de Barú, Distrito Turístico de Cartagena de Indias". Informe Final Consultoría. Bogotá: Ministerio el Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Recursos Naturales y Protección Ambiental de Bielorrusia (2005). "Evaluación Ambiental Estratégica del Programa Nacional de Turismo 2006-2010 de la República de Bielorusia". Minsk.
- Partidario, María (2007). *Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide: Methodological Guidance*. Lisboa: APA, Agência Portuguesa do Ambiente.
- Partidario, María (2007b). "Scales and Associated Data — What is Enough for SEA Needs?". *Environmental Impact Assessment Review*, 27, pp. 460–478.
- Sadler, Barry y Rob Verheem (1996). "Strategic Environmental Assessment: status, challenges and future directions". Report 53. The Hague: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.
- Sadler, Barry, Rolf Aschermann, Jiri Dusik, Thomas Fischer, María Partidario y Rob Verheem Eds. (2011). *Handbook of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan.
- Sheate, William, Suzan Dagg, Jonh Richardson, Rolf Aschermann, Juan Palerm y U. Steen (2001). "SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making". Volume 1(main report). Final Report to the European commission. Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/sea-support.htm>
- Thérivel, Riki, E. Wilson, S. Thompson, David Heaney y Davis Pritchard (1992). "Strategic Environmental Assessment". London: Earthscan.
- Verheem Rob y John Tonk (2000). "Strategic environmental assessment: one concept multiple forms". En *Impact Assessment and Project Appraisal*. Volume 18, number 3, September 2000, pp. 177-182.
- Wallington Tabata, Olivia Bina y Will Thissen (2008). "Strategic environmental assessment Theory and Research: an analysis of discourse". En Sadler, Barry, Aschermann, Rolf, Dusik, Jiri, Fischer, Tohmas, Partidario, María and Verheem, Rob (Eds.). *Handbook of Strategic Environmental Assessment*. London: Earthscan.